



EVALUA DF

Consejo de Evaluación del
Desarrollo Social del
Distrito Federal

**POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES APLICADOS EN
EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL EN 1997-2010:**

**VALORACIÓN DEL APOORTE DE LOS PROGRAMAS
SOCIALES DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES
AL BIENESTAR SOCIAL DE LA POBLACIÓN DEL
DISTRITO FEDERAL**

Javier de la Rosa

El contenido forma parte de los insumos para la elaboración del Informe del estado del desarrollo social del DF,
es responsabilidad de los autores y no representa necesariamente la posición de Evalúa DF.

POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES APLICADOS EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL EN 1997-2010:

VALORACIÓN DEL APORTE DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DE LAS DEMARCAIONES TERRITORIALES¹ AL BIENESTAR SOCIAL DE LA POBLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

Javier de la Rosa²

Introducción

En el año de 1997 la ciudadanía del Distrito Federal eligió por primera vez al Jefe de Gobierno, quien propuso a la Primera Asamblea Legislativa del Distrito Federal el nombramiento de los 16 Jefes Delegacionales; a partir del año 2000, cada tres años se eligen las jefaturas de los gobiernos de las demarcaciones territoriales. Esta transformación institucional influyó en los cambios de los programas sociales delegacionales. También la relación establecida entre el Gobierno del Distrito Federal (gobierno central) y los gobiernos de las demarcaciones territoriales en cada período, constituyen otro aspecto observado en las modificaciones de los programas sociales.

En este capítulo se analizan los principales cambios introducidos en las políticas y programas sociales de las demarcaciones territoriales, en el período comprendido entre los años 1997 y 2010.

¹ En el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se enuncia que una delegación está definida como un órgano político administrativo situado en cada una de las demarcaciones territoriales que constituyen el territorio del Distrito Federal y una demarcación territorial está definida como una de las partes en las que se divide territorialmente esta entidad federativa para efectos de su organización político administrativa.

² Profesor de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM). Doctorante en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España.

Para los primeros períodos de gobierno 1997-2000, 2000-2003 y 2003-2006, se realiza un análisis cualitativo, basado en las transformaciones institucionales de los gobiernos delegacionales en materia de política social. Para los períodos de gobierno 2006-2009 y el año 2010, correspondiente al período actual, además de continuar con la revisión de los cambios institucionales se incorpora un análisis cuantitativo relativo al destino y presupuesto de los programas sociales de las demarcaciones territoriales. También se incluyen algunos resultados de las evaluaciones externas realizadas en el año 2008 a los programas sociales de las delegaciones Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Miguel Hidalgo y Tláhuac, y los análisis de las reglas de operación de los programas sociales de los años 2009 y 2010, realizados por el Consejo de Evaluación de la Política Social del Distrito Federal (EVALÚA-DF). Se presenta entonces en orden cronológico con elementos relativos a los cambios institucionales, el destino temático y presupuestal de los programas sociales delegacionales en el período 1997-2010.

3.1 Los primeros programas sociales, 1997-2000: base institucional y emergencia

El Distrito Federal comenzó formalmente a institucionalizar su autonomía con la creación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EG), promulgado en 1994 y con la creación de la primera Ley Orgánica de la Administración Pública para la entidad un año después. En el artículo 12 del Estatuto se presentan 15 principios estratégicos que la organización política y administrativa del Distrito Federal deberá atender; de éstos, dos aluden al tema del desarrollo y atención de necesidades sociales:

Artículo 12. La Organización Política y Administrativa del Distrito Federal atenderá los siguientes principios estratégicos:

...

v. La planeación y ordenamiento del desarrollo territorial, económico y social de la ciudad, que considere la óptica integral de la capital con las peculiaridades de las demarcaciones territoriales que se establezcan para la división territorial;

...

xi. La definición de las políticas sobre finanzas públicas para asegurar la

estabilidad financiera y solidez fiscal de la entidad, la equidad de la carga tributaria, la seguridad jurídica de los contribuyentes y la atención prioritaria de las necesidades sociales;

En la fracción quinta del artículo citado se explicita la obligación del Gobierno del Distrito Federal por atender mediante su organización política y administrativa el desarrollo social y prioritariamente las necesidades sociales en la entidad, con lo cual se da por entendida la existencia de un mandato normativo fundacional, que deberá ser instrumentado por la administración pública de la capital del país, incluyendo los gobiernos delegacionales.

Con el primer gobierno electo en el Distrito Federal, en 1997 se creó una secretaría para atender los asuntos del desarrollo social, sin embargo la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social (SESDS), operó sólo un año, ya que en 1998 dio lugar a cuatro instancias con las que se trataría de resolver la dispersión de funciones y concentración de control, de áreas y programas de la SESDS; las secretarías de Desarrollo Social y Salud y los institutos de Cultura y Deporte, asumieron la responsabilidad de la mayoría de las políticas y programas en materia social (Provencio-Yanes, 2006). Este esquema permitió la instrumentación de las políticas y programas sociales en las 16 delegaciones (aún sin gobiernos electos) en coordinación con el nivel central.

En este primer período de gobierno, 1997-2000, donde los jefes delegacionales fueron propuestos por el Jefe de Gobierno y ratificados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), se presentaron pocos programas sociales por parte de los gobiernos delegacionales, lo que podría explicarse por dos factores: i) no tenían las facultades institucionales para diseñarlos e implementarlos, y ii) al ser designados indirectamente (no por la vía electoral aún), no respondían necesariamente a las demandas sociales de los habitantes de sus demarcaciones territoriales. Los temas que se trataban en materia de política

social se referían a obras y servicios públicos, que los delegados del período precedente -de la regencia- y la población, estaban habituados.

En el artículo 116 del EG, sobre las atribuciones programáticas que determinarán el destino presupuestal de las delegaciones, se observa que éstas serán consideradas en las ejecuciones de obras, prestación de servicios públicos o realización de actos de gobierno que tengan impacto en ellas. En el artículo 117 del ordenamiento jurídico señalado, se establece que las delegaciones serán competentes en sus jurisdicciones en las siguientes materias: "...gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva, y las demás que señalen las leyes", de conformidad con la legislación aplicable para cada materia y con el presupuesto asignado para cada caso. Explícitamente el desarrollo social no es considerado, aunque puede inferirse que las actividades sociales y la promoción cultural y deportiva aludidas en el artículo, son los temas por medio de los cuales las delegaciones tendrán facultad estatutaria para actuar en esta materia; además de la mención hecha a "...las demás que señalen las leyes", lo que posibilitó la ampliación de las facultades de los gobiernos de las demarcaciones en materia de políticas sociales a partir de la promulgación de la Ley de Desarrollo Social en el año 2000.

En entrevista, José Luis Rodríguez Díaz de León³, plantea que:

Lo que sucedió ahí es que todavía no se tenían los elementos necesarios, las delegaciones manejaban un presupuesto prácticamente etiquetado, asignado al rubro de seguridad o de los servicios, y el tema de desarrollo social, era un tema que sólo atendía becas escolares o el programa de cultura, y éste era muy básico, de mantenimiento de las casas de cultura, y el desarrollo social lo visualizaban en función de los centros comunitarios, de los centros sociales y deportivos, ese era como el concepto de desarrollo social del 97, que finalmente es el que se adoptó o que existía antes del

³ Secretario Técnico del Comité de Estudios y Estadística, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal 2009-2012. Encargado del Área de Evaluación y Seguimiento de Programas Prioritarios, de la delegación Cuauhtémoc en el período 2000-2006.

cambio de gobierno y al no tener como un manejo o control del presupuesto, no tenían la posibilidad de instrumentar nuevos programas sociales.

En este primer período de gobierno, los programas sociales fueron escasos, salvo excepciones como algunos programas sociales destinados a grupos de jóvenes o de mujeres. Estas experiencias serán un factor que coadyuvará posteriormente a la generación de programas sociales específicos por parte de los gobiernos delegacionales.

Una transformación institucional fundamental que impactará en el desarrollo de políticas públicas a partir de la producción de normas propias, es el establecimiento de la Primera Asamblea Legislativa del Distrito Federal, antes Asamblea de Representantes, limitada ésta a emitir reglamentos. La ALDF inicia con la promulgación de leyes que, además de ordenar la vida pública de los habitantes e instancias de gobierno de la Ciudad de México, impactará en el reconocimiento y ampliación de los derechos ciudadanos.

La Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal promulgada por la ALDF en el año 2000, constituye el referente normativo fundamental para la orientación de las políticas sociales; se establecen los objetivos, principios, líneas estratégicas y lineamientos programáticos en la materia, de los cuales derivarán los programas, metas y acciones concretas que los poderes ejecutivos del gobierno central y de los gobiernos de las demarcaciones territoriales deberán instrumentar en el ámbito de sus competencias. Se establece también, de manera explícita, las materias sobre las cuales deberán sustentarse los derechos sociales universales: alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social. Otra mención relevante para los gobiernos de las demarcaciones, es la relativa a revertir la exclusión y segregación socio-territorial, fomentar la equidad social y erradicar la discriminación.

La LDS establece en su artículo 11, las facultades de los gobiernos de las demarcaciones territoriales:

- i. Promover y fomentar la participación de la sociedad, en la elaboración de los programas y proyectos de Desarrollo Social;
- ii. Elaborar el Programa de Desarrollo Social de la Delegación, de conformidad con lo dispuesto por la ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal;
- iii. Realizar y mantener actualizado un diagnóstico de los problemas de Desarrollo Social;
- iv. Formular la prospectiva de los problemas de Desarrollo Social, así como la propuesta de probables soluciones;
- v. Recibir las propuestas, sugerencias o denuncias de los ciudadanos y organizaciones civiles sobre problemas y posibles soluciones, con objeto de que sean contemplados en el Programa de Desarrollo Social;
- vi. Remitir a la Administración las propuestas, sugerencias o denuncias de su competencia en materia de Desarrollo Social;
- vii. Promover el debate y la concertación entre los diversos actores sociales en la búsqueda de soluciones a los problemas del Desarrollo Social;
- viii. Mantener informada a la población y a la Secretaría, acerca de los logros, avances y alternativas, así como de los problemas y soluciones del Desarrollo Social;
- ix. Realizar el control y la evaluación de los programas y proyectos de Desarrollo Social;
- x. Operar las instalaciones e infraestructura social a su cargo, de conformidad con los lineamientos, normatividad y modelos de atención básicos que establezca la Secretaría dentro del ámbito de su competencia;
- e
- xi. Instalar y coordinar el funcionamiento del Consejo Delegacional de Desarrollo Social.

Como complemento de las funciones establecidas en el artículo 11 de la LDS, en el artículo 9 fracción V, se instruye al Jefe de Gobierno para que prevea en el presupuesto de egresos del Distrito Federal, los recursos necesarios para la ejecución y cumplimiento de las metas y objetivos del Programa de Desarrollo Social y de los programas delegacionales en la materia.

En síntesis, puede apreciarse en este primer período de gobierno, una serie de cambios en los programas sociales a partir de la ampliación de facultades institucionales por parte de la ALDF y con ello del marco normativo para la generación de programas sociales desde los ámbitos de gobierno de la Ciudad de México. En la etapa previa (de la regencia), las delegaciones políticas se encargaban del mantenimiento de infraestructura social delimitada a las áreas de

cultura y deporte -“casas de cultura” y “deportivos”-, junto con la realización de obras dirigidas al desarrollo urbano. Al inicio de los gobiernos de las demarcaciones territoriales, ratificados por la ALDF a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se realizaron algunos programas sociales generados desde las especificidades de algunas demarcaciones como el programa “jefas de familia” de la delegación Cuauhtémoc.

Los preceptos normativos contenidos en la LDS encontrarán una serie de preceptos políticos y sociales que encauzarán el diseño e implementación de las políticas sociales delegacionales en los períodos inmediatos de gobierno: 2000-2003 y 2003-2006.

3.2 Los programas sociales delegacionales 2000-2003 y 2003-2006: especificidad y diversificación

En el año 2000 se eligieron por primera vez las jefaturas de gobierno de las delegaciones, lo que originó el establecimiento de compromisos con la ciudadanía de cada demarcación territorial. El Gobierno del Distrito Federal en su gestión 2000-2006 implementó los Programas Integrados Territoriales, donde se incluyeron subprogramas dirigidos a grupos específicos y de infraestructura social. La política social de la mayoría de los gobiernos de las delegaciones inicia “casi como espejo de los programas sociales del gobierno de la Ciudad de México, y comienza a reflejarlos en el territorio y a trasladarlos casi de manera íntegra, aunque en menor escala y menor porcentaje” (Entrevista con José Luis Rodríguez). Por ejemplo la Pensión Universal para Adultos Mayores, instrumentada por el Gobierno del Distrito Federal, estableció inicialmente como requisito para acceder a ésta la edad de 70 años; diversos gobiernos de las demarcaciones territoriales: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Tlalpan y Venustiano Carranza, implementaron en años posteriores programas idénticos pero con requisitos de edad menores a los 70 años para el acceso.

Esta estrategia de generar programas “espejo” por parte de los gobiernos de las delegaciones en los períodos 2000-2003 y 2003-2006, por una parte podría referirse a la complementariedad entre ámbitos de gobierno, dado que los gobiernos delegacionales cubrirían un sector de la población que el Gobierno Central no atendía, con base en criterios diferentes para la selección de la población objetivo, por ejemplo edad en el caso de las pensiones para personas adultas ó número de departamentos en el caso de programas de mejoramiento de las unidades habitacionales; con lo que se abarcaría una mayor porción de la población. Otra lectura no excluyente de la anterior, se refiere a la atención de grupos de votantes diferentes por parte de los dos ámbitos de gobierno.

Con la elección de las jefaturas delegacionales a partir del año 2000, se expresa una mayor pluralidad política en la Ciudad de México; aún dentro del partido político dominante en los gobiernos central y de las demarcaciones se observan distintos estilos en la gestión de gobierno, lo que se reflejará en el territorio. Algunas jefaturas de gobiernos delegacionales orientaron sus recursos a la generación de programas sociales específicos (además de los programas “espejo”), como los casos de Iztapalapa y Cuauhtémoc:

Iztapalapa por sus características poblacionales, por el nivel de densidad que existe y por las necesidades que son inherentes (...), marca una forma de gobernar, reconociendo el trabajo del gobierno de la ciudad pero intentando impulsar políticas propias (...). Un caso similar es el de la delegación Cuauhtémoc, que es una delegación que aparentemente no tenía esas características que tiene Iztapalapa, porque la delegación Cuauhtémoc es una delegación completamente urbanizada, que tiene el corredor financiero más importante del país que es el de Reforma (...), entonces aunque se visualizaba que no tenía la misma densidad, la realidad de la delegación Cuauhtémoc no es el corredor Reforma, la delegación tiene otras características y necesidades, en Tepito, Morelos, Peralvillo, que son zonas marginadas, muy abandonadas durante décadas y que esto generó una descomposición del tejido social, entonces se empiezan a generar estrategias para tratar de articular y de frenar todo el deterioro que ha tenido. Por ejemplo, en la delegación Cuauhtémoc se empezaron a generar políticas que tenían que ver con lo que ahora podría llamarse mejoramiento barrial, pero que en ese momento en el 2000, (...) era el apoyo para el mejoramiento para las unidades habitacionales (Rodríguez).

El Programa de Mejoramiento de las Unidades Habitacionales de la delegación Cuauhtémoc se propagó hacia demarcaciones territoriales aledañas como Azcapotzalco, Iztacalco y Venustiano Carranza, a partir de la demanda de la ciudadanía de las mismas. El Gobierno del Distrito Federal a través del Instituto de Vivienda contaba con dos programas sociales: el de Mejoramiento de Vivienda y el de Vivienda en Conjunto pero no tenía un programa para re-habilitación de unidades habitacionales; se presenta entonces el diseño de programas sociales complementarios impulsados desde las demarcaciones. El gobierno de la demarcación Cuauhtémoc atendía unidades habitacionales entre 1 y 100 departamentos y para las unidades habitacionales con más departamentos, se creó el Programa *Ollin Callan* de la Procuraduría Social del Distrito Federal.

Algunos gobiernos delegacionales con fundamento en la LDS diseñaron programas sociales específicos, como el Programa Jefas de Familia:

A partir del 2000, tú tenías que decir mi programa, en el caso de Cuauhtémoc, un programa de apoyo económico y para aperturar (sic) mi programa tenía que tener lineamientos, es decir criterios y universo a atender, podrías señalar inclusive un número equis, tengo 2 millones de pesos, esos 2 millones de pesos para cuántas personas me alcanzan, y cuál es la población que tiene mayor necesidad; por ejemplo en la delegación Cuauhtémoc, se crean programas de apoyo a madres jefas de (...) porque se intentó en un principio dar un apoyo y decía la Contaduría (Mayor de Hacienda de la ALDF) o los legisladores, por qué jefa de familia si es jefe de familia, es un hombre que está vivo y hay un núcleo y está el hombre y la mujer, entonces no se justifica el apoyo porque es jefe de familia y no jefa de familia, entonces tenía que demostrar toda esta deconstrucción y romper paradigmas y decir son otras condiciones y aquí los hombres tienen un nivel de alcohol alto y niveles de violencia, y se empiezan a generar lineamientos y decir para que yo le dé el apoyo a una familia y a una madre, tengo que hacer una visita a su domicilio, tengo que saber donde vive y tengo que saber que vive en una zona de marginación (Rodríguez).

En las elecciones de 2003 cambió la composición política en la ALDF y gobiernos de las demarcaciones territoriales; las posiciones de gobierno ganadas por las diferentes corrientes políticas del mismo partido político se observaron en sus

políticas públicas. Evidentemente, la continuidad de los programas sociales se presentó en los casos donde ganaron las mismas corrientes políticas. Este manejo de los programas sociales se origina porque, a pesar del avance normativo que representó la aprobación de la LDS en el año 2000, no se contaba con reglamentación ni órgano vigilante de su aplicación. Sólo se realizaba fiscalización financiera a través de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF, limitada a la revisión de avances programáticos pero no a un ejercicio de evaluación amplia, desde el diseño, implementación e impactos de los programas sociales.

En el período 2003-2006 se presentaron variaciones de la política social en las demarcaciones: se generaron programas no sólo de mantenimiento de infraestructura cultural y deportiva o de obras públicas (como en el período previo a la elección de gobiernos en el Distrito Federal), sino que se adhirieron programas de apoyos económicos como las becas para diversos grupos específicos, y en especie, prótesis para personas con discapacidad, despensas, cenas, desayunos, servicios funerarios, entre otros.

La política social comienza a variar, porque no solo es el apoyo económico, sino se necesita también apoyos en especie, en esa delegación se apoya en la implantación de prótesis, pero ahí te lleva a pensar, cómo aplicas eso, cómo sacas recurso público para atender esos problemas particulares y entonces debes de buscar las justificaciones, porque tienes que darle viabilidad y hacer corresponsable a alguien más; en el caso de las prótesis se determinó que el director del hospital público donde se atendía, debía extender un documento diciendo que era necesario colocar cierta prótesis y se debía acreditar que esta persona vivía en la delegación y en una zona marginada (Rodríguez).

Esta variación del tipo de programas sociales se generó sin un ordenamiento formal a través de una clasificación, situación explicable por lo novedoso de esta diversidad de programas sociales y porque también de esa forma los gobiernos de las demarcaciones podrían realizar transferencias financieras con cierta flexibilidad.

Ellos (las delegaciones) pueden decir, yo le estoy requiriendo a la asamblea legislativa, un presupuesto para infraestructura social y deportiva de un

millón de pesos, cuando la Asamblea Legislativa lo aprueba en lo general, entonces vienen las transferencias, la delegación dice, las reglas para el manejo del presupuesto te permiten hacer transferencias hasta un determinado monto, siempre y cuando no se trate de programas prioritarios y en la ley de ingresos o presupuesto, (se) determina cuáles son programas prioritarios y generalmente es seguridad pública (...) entonces esto les permite hacer transferencias de sus propias partidas (Rodríguez).

Este marco normativo, junto con un gobierno central distinguido en su gestión por su política social a través de los Programas Integrados Territoriales y la creación de programas sociales específicos desde los gobiernos delegacionales, serán factores explicativos para observar el crecimiento y variación de diseño e implementación de programas sociales en las demarcaciones. Los programas “espejo” como la pensión para adultos mayores, copiado del gobierno central y diferenciados en algún aspecto (fundamentalmente el grupo poblacional-destino) y la propagación de programas desde alguna demarcación hacia otras, son rasgo distintivo del período 2000-2003.

La competencia político-electoral entre partidos y al interior del partido gobernante en 2003, se reflejó en el mantenimiento de programas “espejo” y la continuidad o cambio de los programas sociales de los gobiernos delegacionales. Se observa también una diversificación de programas sociales, ya sea de infraestructura, de transferencias, de servicios, dirigidos a grupos específicos y con una mayor amplitud de temas: educación, salud, vivienda, medio ambiente, etcétera. Sin embargo, esta diversidad de programas sociales no se presentó a manera de estrategia de política social, y se observó también un control presupuestal realizado por la Contaduría Mayor de Hacienda, quedando pendiente la realización de evaluaciones de las políticas sociales delegacionales.

3.3 Programas sociales de los gobiernos delegacionales 2006-2009: consolidación institucional y dispersión

En este apartado se analizan las políticas sociales delegacionales, a partir de observar su normatividad, el tipo de programas sociales con base en el destino de los mismos y su presupuesto; se realiza en orden temporal donde se apreciarán los aspectos señalados.

Al inicio del período 2006-2009 los gobiernos delegacionales habían adquirido experiencia y contaban con un marco normativo para el diseño e implementación de programas sociales, sin embargo éstos se presentaban dispersos, sin una agrupación estratégica a través de programas sociales delegacionales, como se dispone en la LDS y sin mecanismos de información y evaluación (mas allá del seguimiento presupuestal realizado por la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF).

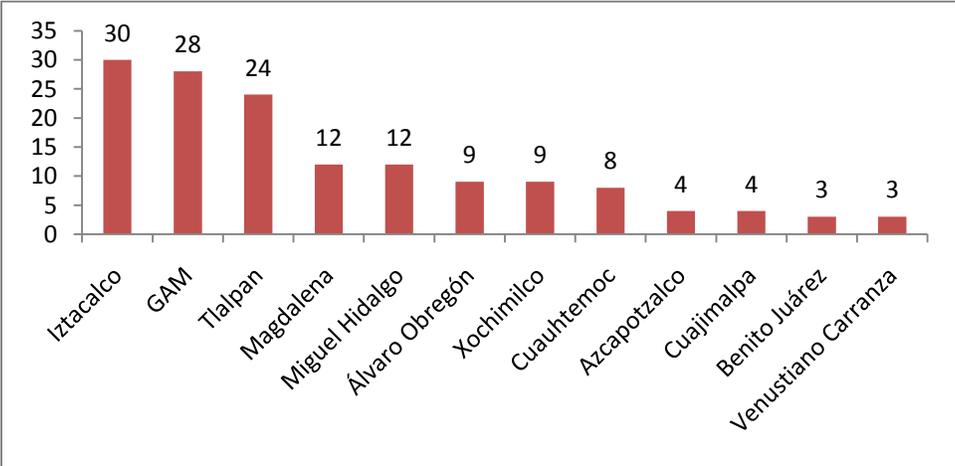
En el artículo 29 de la LDS, relativo al contenido de los programas delegacionales de desarrollo social, se establece que éstos deben estructurarse con los siguientes contenidos: antecedentes, diagnóstico, evaluación de la problemática, vinculación con el Programa de Desarrollo Social de la entidad, justificación, estrategia, metas para el mejoramiento de la calidad de vida de la población, definición de sectores sociales y zonas de atención prioritaria, estrategias de colaboración interdelegacional o con municipios colindantes, políticas sectoriales, programas específicos, líneas de acción de éstos, integración territorializada de los programas y metodología de elaboración e indicadores de evaluación. En los artículos 32 a 38 de la propia ley se menciona que estos programas serán auditables y deberán tener actualizado el padrón de beneficiarios; que la información general sobre el padrón, número de participantes, montos asignados, distribución por sexo y grupos de edad y su distribución por unidades territoriales será pública.

Para avanzar en la realización de los preceptos establecidos en la LDS se promulgó a finales del año 2006 su reglamento; destaca lo estipulado en los artículos 52, 55 y 60, relativos a la obligatoriedad de entregar a la Secretaría de

Desarrollo Social de la entidad, los lineamientos y mecanismos de operación de los programas en la materia a cargo de dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la administración, para que sean publicados con fundamento en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, en el Sistema de Información del Desarrollo Social (SIDESO). Esta disposición originó que por primera vez, para el año 2007, se contara con información para el conocimiento de los programas sociales implementados en los gobiernos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

A excepción de Coyoacán, Iztapalapa, Milpa Alta y Tláhuac, para el año 2007 se publicaron en la página del SIDESO las reglas de operación de 146 programas sociales, como se aprecia en la gráfica uno, las delegaciones que presentaron más programas sociales fueron Iztacalco, Gustavo A. Madero y Tlalpan, con 30, 28 y 24 respectivamente, mientras que Cuajimalpa y Azcapotzalco sólo 4 cada una, y 3 Benito Juárez y Venustiano Carranza respectivamente.

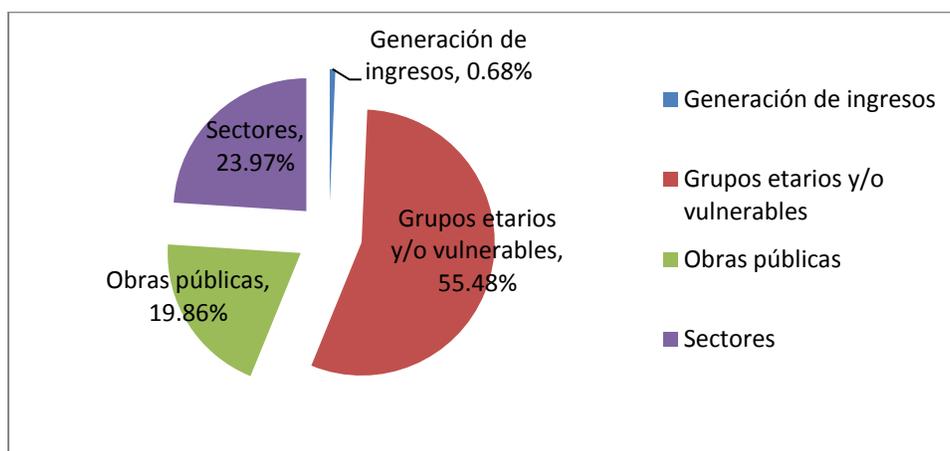
Gráfica 1. Programas sociales delegacionales 2007



Fuente: Elaboración propia con base en las reglas de operación publicadas en <http://www.sideso.df.gob.mx>

El destino poblacional y sectorial⁴ de los programas sociales en el año 2007 se observa en la gráfica dos, donde se aprecia que la mayoría fueron para “Grupos etarios y/o vulnerables” (infancia, juventud, adultez, vejez, discapacitados, mujeres, pueblos indígenas), le siguieron los programas sociales por sectores (empleo, medio ambiente, prevención y protección social, y deporte), los relativos a Obras Públicas (construcción y mantenimiento de escuelas, hospitales, centros de salud, mejoramiento barrial y de unidades habitacionales, centros deportivos); estas temáticas representan casi la totalidad de los programas sociales, mientras que los destinados a la Generación de Ingresos: microcréditos, y de Apoyo a los Servidores Públicos del GDF (condiciones de trabajo, capacitación, recreación), tienen una participación mínima. Se advierte entonces una presencia amplia de programas sociales delegacionales orientados a la asistencia de grupos y sectores específicos y una menor proporción de programas destinados a infraestructura social urbana, de obras y servicios; además de una mínima porción de programas destinados a la promoción de actividades productivas por parte de la población.

Gráfica 2. Participación de programas sociales delegacionales 2007 por destino

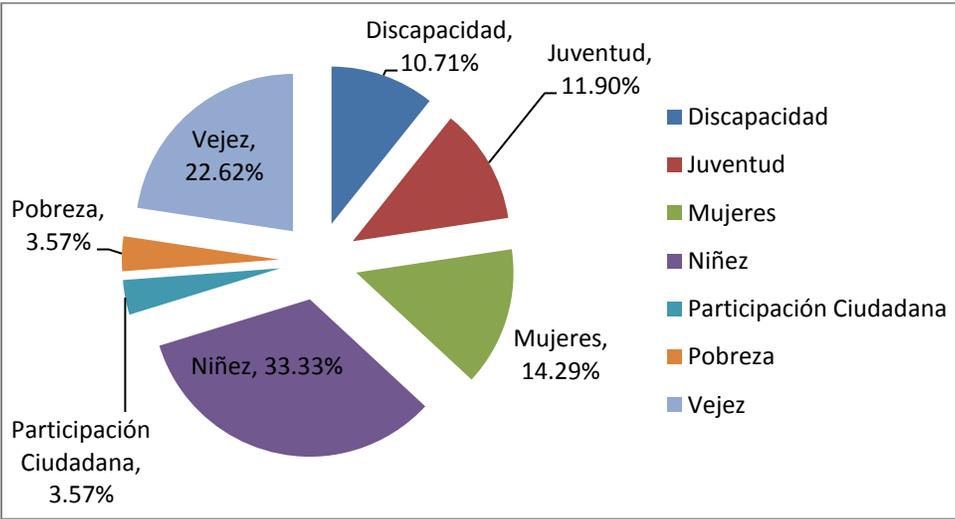


Fuente: Elaboración propia con base en las reglas de operación publicadas en <http://www.sideso.df.gob.mx>

⁴ La clasificación se basa en la propuesta de los términos de referencia del proyecto “Políticas y programas sociales aplicados en el Gobierno del Distrito Federal en 1997-2010”, que da cuenta de manera comprehensiva, de los temas tratados en los programas sociales delegacionales.

Del total de programas sociales delegacionales publicados en 2007 relativos a grupos etarios y/o vulnerables, alrededor de la tercera parte se destinaron a niñez, le siguieron los programas para la vejez, la juventud, y las mujeres; con participaciones menores se encuentran los dirigidos a personas discapacitadas, y finalmente los programas sociales destinados explícitamente a personas en pobreza (en las reglas de operación de los otros programas en este rubro, se especifican condiciones etarias: personas adultas mayores, niñas y niños, jóvenes; de género: para mujeres; o de discapacidad).

Gráfica 3. Programas sociales delegacionales 2007 por grupos etarios y/o vulnerables



Fuente: Elaboración propia con base en las reglas de operación publicadas en <http://www.sideso.df.gob.mx>

De los programas sociales destinados durante 2007 a diversos sectores, los de Prevención y Protección Social (programas para personas adictas a drogas, para apoyos funerarios, de sanidad animal -control canino y felino-), participan con

cerca de la mitad, le siguen los destinados a cultura, deporte y finalmente los de participación ciudadana y empleo, como se aprecia en la siguiente gráfica.

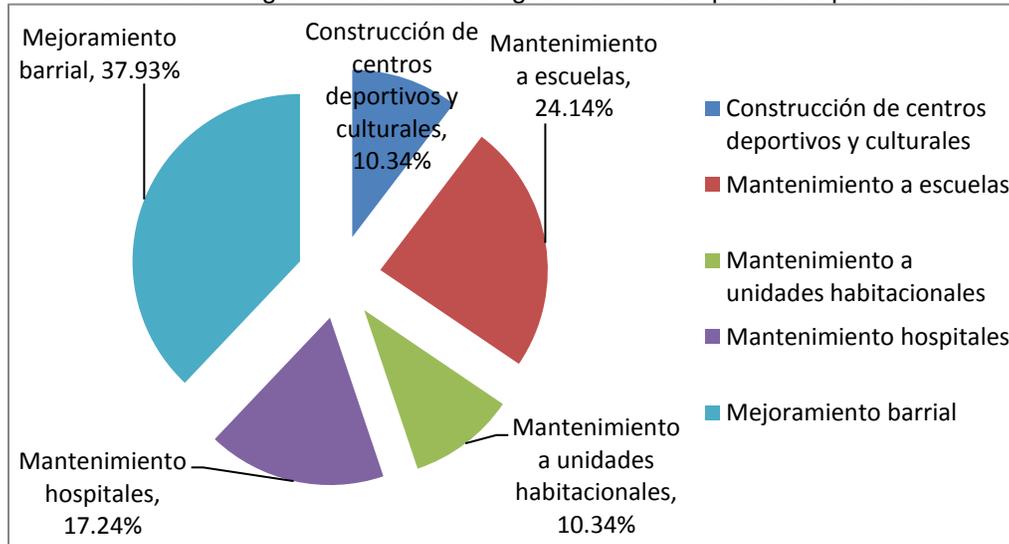


Fuente: Elaboración propia con base en las reglas de operación publicadas en <http://www.sideso.df.gob.mx>

Durante 2007 sólo el gobierno de la demarcación territorial Álvaro Obregón presentó un programa de generación de ingresos, con un presupuesto de cinco millones de pesos, mientras que las otras quince delegaciones no registraron programa alguno destinado a este rubro.

Del total de programas sociales delegacionales destinados a Obras Públicas durante 2007, la mayoría fueron Programas de Mejoramiento Barrial, le siguieron los de Mantenimiento a Escuelas y Hospitales, y finalmente los de Construcción de Centros Deportivos y Culturales y de Mantenimiento a Unidades Habitacionales, como se observa en la gráfica siguiente

Gráfica 5. Programas sociales delegacionales 2007 por obras públicas



Fuente: Elaboración propia con base en las reglas de operación publicadas en <http://www.sideso.df.gob.mx>

La presencia mayoritaria de programas sociales destinados al Mejoramiento Barrial, puede entenderse porqué la “escala” territorial; de la vivienda al barrio, del espacio doméstico al público, ha sido una orientación de política pública del Gobierno del Distrito Federal, reflejado esto en su Programa General de Desarrollo 2007-2012⁵.

Como se aprecia en el siguiente cuadro, el comportamiento de la asignación de recursos económicos a los programas sociales durante 2007, fue similar a la distribución temática: entre grupos etarios y/o vulnerables, obras públicas y sectores, concentraron el 98.94%.

Cuadro 1. Asignación delegacional de recursos económicos para programas sociales 2007

	Presupuesto	Porcentaje
Generación de ingresos	5,000,000.00	1.06%
Sectores	104,741,941.00	22.15%
Grupos etarios y/o vulnerables	248,967,179.00	52.65%
Obras públicas	114,165,184.00	24.14%
Apoyo a servidores públicos del D.F	0,00	0

⁵ http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/Programa_General_de_Development_DF_010607c.pdf

472,874,304.00	100.00%
----------------	---------

Fuente: Elaboración propia con base en las reglas de operación publicadas en <http://www.sideso.df.gob.mx>

La concentración temática y presupuestal de los programas sociales delegacionales durante el año 2007, puede explicarse a partir de observar la emergencia y consolidación de estos cuando son destinados a grupos y sectores específicos, por parte de los gobiernos delegacionales, y al tipo de programas de la etapa previa a los gobiernos electos, donde se priorizó la realización de obras y la prestación de servicios públicos.

Con la disposición de las reglas de operación de los programas sociales delegacionales a partir de 2007, publicados en el SIDESO con base en la LDS, su Reglamento y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, se cuenta con elementos para el análisis general de los programas sociales de las demarcaciones territoriales. Con la creación del Consejo de Evaluación de la Política Social del Distrito Federal (EVALÚA-DF) en septiembre de 2007⁶, se profundizó en el conocimiento de los programas sociales del gobierno central y de las demarcaciones territoriales, a partir de las evaluaciones realizadas a éstos. Se posibilitó entonces el estudio de los programas sociales delegacionales de manera panorámica a través de sus reglas de operación, y de forma específica con base en las evaluaciones realizadas a los programas sociales por parte de EVALÚA-DF.

En 2008 EVALÚA-DF realizó evaluaciones externas del diseño y operación de los programas sociales de las delegaciones Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Miguel Hidalgo y Tláhuac. En las evaluaciones se evidencia que ningún de gobierno delegacional, excepto Miguel Hidalgo, contaba con la elaboración del Programa Delegacional de Desarrollo Social. También se detectó falta de congruencia y de apego de los programas específicos delegacionales con relación a las orientaciones y principios de la política social del Gobierno del

⁶ Se integró en mayo de 2008

Distrito Federal, establecidas en la LDS y en el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007-2012. Tampoco presentaron diagnósticos que señalaran las principales características sociodemográficas de su población.

De los problemas de orden administrativo localizados en las delegaciones evaluadas, se tiene de forma general que el criterio presupuestal predominó en los parámetros de diseño de los programas, y se detectó una centralización de las decisiones en materia de política social delegacional. Se localizaron problemas operativos vinculados con: i) la oportunidad en la entrega de los apoyos y/o servicios; ii) la coherencia entre el diseño y operación de los programas; iii) la operación de los mecanismos de evaluación, seguimiento, difusión, capacitación de personal, entre otros; iv) la sistematización de la información recabada por los programas.

En las delegaciones evaluadas los problemas operativos se centraron en aspectos relativos a los procedimientos de acceso y de asignación de los recursos de los programas sociales, localizándose falta o poca claridad en los criterios para obtenerlos o escasos recursos presupuestales, reflejado en coberturas mínimas de la población objetivo. También se encontró que la participación ciudadana fue prácticamente nula; las demarcaciones evaluadas no presentaron los padrones de beneficiarios; se observó incongruencia entre el diseño y operación de los programas; no existió coordinación para operar los programas tanto al interior de la delegación (con las diversas áreas), como al exterior (con los programas homólogos del Gobierno Central). La cobertura poblacional y montos económicos de los programas sociales específicos de las delegaciones fueron bajos y no coadyuvaron al logro de sus objetivos; además de que se presentaron fuertes carencias financieras, materiales y humanas que no permitieron una operación efectiva de los programas sociales específicos.

Con base en los problemas enunciados en los párrafos precedentes, las evaluaciones externas realizadas en 2008 dan cuenta de manera específica, de

una serie de aspectos a corregir por parte de los gobiernos delegacionales, para adecuar el diseño y operación de sus programas sociales a la normatividad establecida para tal fin.

En la administración pública local hay una doble normatividad para elaborar las RO de los programas sociales, por un lado la disposición de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal y su Reglamento, y por otro la del Código Financiero, aunque ésta se refiere en particular al ejercicio de recursos presupuestales, relativo a subsidios, apoyos y ayudas sociales. Si bien lo establecido en los dos lineamientos no es contradictorio entre sí, la duplicidad ha propiciado confusiones en el proceso de elaboración de las RO, reduciendo los programas sociales a transferencias (monetarias y en especie), o asimilando cualquier recurso erogado /por concepto de capítulo 4000) con un programa social.

En el Código Financiero del Distrito Federal del año 2008, se establecieron lineamientos normativos por medio de los cuales se regularon las transferencias realizadas por medio de los programas de desarrollo social y la obligatoriedad de que las transferencias (ayudas, apoyos y subsidios) deberán sujetarse a criterios fundamentales del desarrollo social como la solidaridad social, la equidad de género, la accesibilidad, objetividad, corresponsabilidad y la transparencia, entre otros, como se menciona en el artículo 501-A. En el mismo artículo, se refiere que para asegurar la transparencia en el funcionamiento de los instrumentos económicos aludidos en el párrafo anterior, éstos deberán sustentarse en reglas de operación, las que tendrán entre otras las siguientes características: identificar claramente con transparencia y objetividad a la población objetivo por grupo, género y delegación; señalar los montos por beneficiario o acción a subsidiar o apoyar; señalar claramente los requisitos de acceso al programa y los procedimientos de verificación, los que serán objetivos, transparentes, no discrecionales y equitativos; incorporar cuando corresponda, acciones de corresponsabilidad de los beneficiarios; incorporar el enfoque de equidad de

género; garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo; especificar los indicadores de evaluación para el cumplimiento de objetivos, desempeño, costo de operación e impacto en la población beneficiaria y, publicar el padrón de beneficiarios. Finalmente, de este ordenamiento resulta relevante comentar que por medio del artículo 502-A, se instruye a la totalidad de las instancias de la administración pública del Distrito Federal, a someter ante una comisión intersectorial la elaboración de programas que involucren el otorgamiento de subsidios y otras transferencias económicas a la población; se ordena a los titulares de las dependencias antes citadas, a hacer lo propio con las reglas de operación de los programas sociales, mismas que además deberán ser puestas a consideración de la ALDF y registrar cada programa con estas características ante la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, con la finalidad de obtener el visto bueno de su impacto presupuestal. Los gobiernos delegacionales han cumplido con la publicación de las reglas de operación de sus programas sociales donde especifican el tipo de monto económico, objetivos, población beneficiaria, criterios para el acceso, etcétera, sin embargo queda pendiente el establecimiento del impacto presupuestal de los programas sociales.

A partir de un análisis cuantitativo y cualitativo basado en la Guía de Elaboración de Reglas de Operación 2009⁷, cuyos criterios están definidos en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (DF), su Reglamento, el Código Financiero del DF, y de manera supletoria en la Ley de Planeación del Desarrollo del DF, se observó fragmentación en la secuencia: descripción de objetivos generales-concreción por objetivos específicos-asociación de metas-definición de indicadores, y desvinculación de éstos con mecanismos de evaluación de los programas. En el caso de las delegaciones sólo un 8% de las RO refieren consistencia en el anterior proceso, lo que muestra que hay una ausencia de planeación de los programas bajo su responsabilidad⁸.

⁷ En http://www.evalua.df.gob.mx/info/2009/guia_reglas_2009.pdf

⁸Informe sobre el proceso de aprobación de los programas sociales específicos que otorgan subsidios, apoyos o ayudas, realizado por el consejo de evaluación del desarrollo social del D.F.". EVALÚA-DF.

La planeación inconsistente conlleva a una selección poco transparente de los beneficiarios de los programas, a una desigual cobertura de sectores y grupos, así como a un menor impacto de los programas en el bienestar social. La inconsistencia en la definición de las coberturas probablemente permite que en la práctica se traten indistintamente al alza o a la baja los montos de apoyo y las propias coberturas, contraviniendo el avance hacia la universalización de los programas, como se establece en la LDS.

Para julio de 2009 se habían publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal 348 Reglas de Operación (RO) de programas sociales de las delegaciones. En las demarcaciones se presentó en este período, 2008-2009, un crecimiento de programas de transferencia directa (monetarios o en especie) de bajo impacto social. De acuerdo a los datos publicados en las Reglas de Operación de 2009, el presupuesto asignado a programas de transferencia de las delegaciones fue de alrededor de 3 millones de pesos -de los cuales no pueden establecerse las coberturas de atención-, cifra que comparada con el programa de “Pensión Universal para Adultos Mayores”, cuyos recursos fueron alrededor de 4mil 200 millones de pesos, con una cobertura de más de 400 mil adultos mayores, muestra las desproporciones de población beneficiaria, cobertura e impactos⁹, entre los programas delegacionales y los del gobierno central.

Como se observa en la gráfica siguiente, del presupuesto por Reglas de Operación publicadas en 2009 destinado a programas sociales, sólo el 7% es manejado por los gobiernos delegacionales, frente al 93% del gobierno central.

Gráfica 6: Presupuesto por RO publicadas 2009

⁹Ver Informe sobre el proceso de aprobación de los programas sociales específicos que otorgan subsidios, apoyos o ayudas, realizado por el consejo de evaluación del desarrollo social del D.F. EVALÚA-DF.



Fuente: Informe sobre el proceso de aprobación de los programas sociales específicos que otorgan subsidios, apoyos o ayudas, realizado por el consejo de evaluación del desarrollo social de D.F.

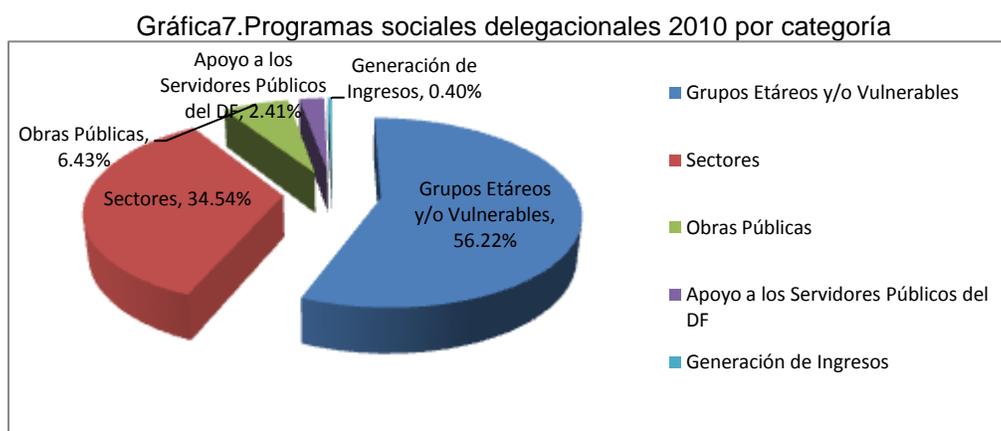
La delegación que destinó más recursos en 2009 fue Cuauhtémoc con 169.6 millones de pesos para 26 programas, mientras que Benito Juárez canalizó sólo 5 millones para 7 programas. En promedio cada delegación operó 22 programas con 3 millones de pesos por cada uno; Tlalpan es la demarcación que presentó un mayor número de programas (57), mientras que Coyoacán destinó más recursos por programa con 7 millones de pesos.

Con base en los datos anteriores, se evidencia dispersión en los programas sociales de las delegaciones, que operan con bajas coberturas e impactos secundarios en el bienestar social de la población. La ausencia de planeación parece la principal causa de la multiplicación de los programas sociales, con bajas coberturas e impactos difíciles de evaluar; esta dispersión de programas sociales podría estar en función de su uso clientelar por parte de los gobiernos delegacionales.

Otro elemento para observar la dispersión de los programas sociales de las demarcaciones territoriales, puede localizarse en la desvinculación institucional entre los gobiernos delegacionales y de éstos con el Gobierno del Distrito Federal, quizá por la ausencia de una estrategia por parte del gobierno central en política social durante este período.

3.4 Los programas sociales delegacionales en 2010: inercias y pendientes

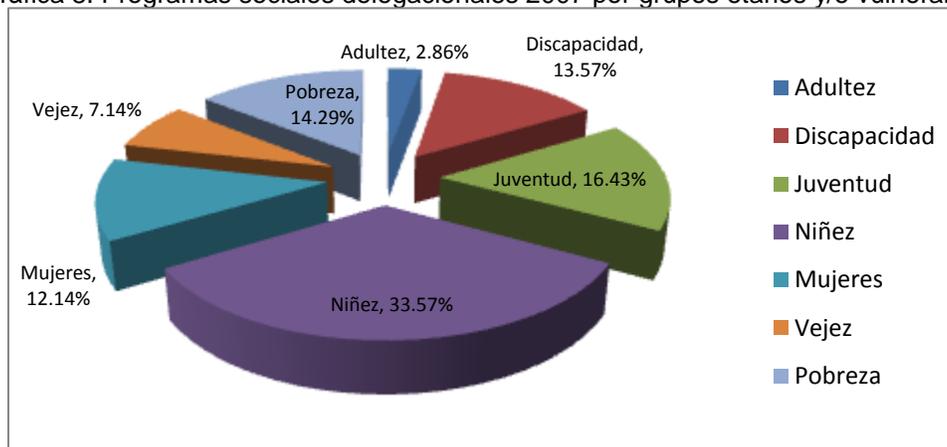
En 2010 se publicaron 247 RO, donde se observa que los programas sociales destinados a grupos etarios y/o vulnerables fueron los de mayor presencia, siguiendo los de sectores, obras públicas, apoyos a servidores públicos y finalmente los de generación de ingresos, como se aprecia en la siguiente gráfica



Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación publicadas en las páginas electrónicas de las demarcaciones y la Gaceta Oficial del Distrito Federal

Respecto a los programas sociales de grupos etarios y/o vulnerables, igual que en 2007 (ver supra), la mayor parte se destinó a niñez, le siguieron los de juventud, mujeres y discapacitados.

Gráfica 8. Programas sociales delegacionales 2007 por grupos etarios y/o vulnerables



Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación publicadas en las páginas electrónicas de las demarcaciones, y la Gaceta Oficial del Distrito Federal

Los programas sociales para la niñez, en general se canalizan mediante apoyos económicos y/o en especie. Por ejemplo, en Álvaro Obregón se entregan un par de zapatos y una beca de \$300 pesos bimestrales. En Azcapotzalco se apoya a niños deportistas con una beca de \$400.00 pesos mensuales. En Benito Juárez el apoyo a niños se entrega en una sola exhibición por \$1,400.00 pesos y \$800.00 pesos en especie. En Iztacalco los niños reciben una ayuda económica por 500 pesos trimestrales. El apoyo a la niñez en Miguel Hidalgo se da mediante una entrega de Tenis. En Magdalena Contreras se dan apoyos en especie como la entrega de suéter y se hacen dos festivales, uno es por el día del niño y otro por el día de reyes.

Once de las dieciséis demarcaciones territoriales en 2010 presentaron un programa para adultos mayores (ver Cuadro 2), acotados en cobertura ya que no abarcan la totalidad de sus poblaciones-objetivo, en función del rango de edad establecido a partir de diferenciarlo con el programa del gobierno central. Las delegaciones que no han tenido programa para este grupo etario son Milpa Alta, Xochimilco y Benito Juárez; en estas dos últimas si hay programas sociales para un grupo relacionado, aunque más delimitado: para maestros jubilados.

Cuadro 2. Programas Sociales Delegacionales para Adultos Mayores 2007-2010

	Rango de Edades				Monto por Beneficiario Mensual	Metas Físicas	a/ Población de 60 años o más 2005	Porcentaje de Población Beneficiada
	2007	2008	2009	2010				
Álvaro Obregón	60 a 69	60 a 69	60 A 68	de 60 a menos de 68	500,00	338	66.417	0,51%
Azcapotzalco	60 a 69	60 a 69	60 a 69	60 a 67	400,00	2.891	51.886	5,57%
Benito Juárez	No Existe	No Existe	No Existe	No Existe	No Existe	No Existe	57.513	0,00%
Coyoacán	,	63 a 69	63 a 69	63 a 67	360,00	1.306	75.996	1,72%
Cuajimalpa	65 a 69	65 a 69	65 a 69	menos de 63 años	200,00	N/E	11.633	N/E
Cuauhtémoc	60 a 69	60 a 69	60 a 68	60 a 67	b/ 350	6.500	66.733	9,74%
GAM	No Existe	No Existe	60 a 69	60 a 69	b/ 100	5.416	134.827	4,02%

Iztacalco	Mayor de 60	Mayor de 60	Mayor de 60	No Existe	No Existe	No Existe	46.613	0,00%	
Iztapalapa	Mayor de 60	Mayor de 60	Mayor de 60	65, 66 y 67 años	300,00	5.000	140.208	3,57%	
Magdalena C.	Mayor de 60	Mayor de 60	Mayor de 60	Mayor de 60	1 Despensa	1.100	20.146	5,46%	
Miguel Hidalgo	Adulto Mayor	Adulto Mayor	Mayor de 60	No Existe	No Existe	No Existe	48.434	0,00%	
Milpa Alta	,	No Existe	No Existe	No Existe	No Existe	No Existe	7.997	0,00%	
Tláhuac	,	Adulto Mayor	Adulto Mayor	Mayor de 60	N/E	N/E	21.679	0,00%	
Tlalpan	Mayor de 60	No Existe	No Existe	Mayor de 50	Indistinto	20	52.856	0,04%	
Venustiano	Mayor de 60	60 a 69	60 a 69	de 58 a 67	350,00	3.000	55.485	5,41%	
Xochimilco	No Existe	No Existe	No Existe	No Existe	No Existe	No Existe	31.143	0,00%	
Total							25.571,00	889.566	2,87%

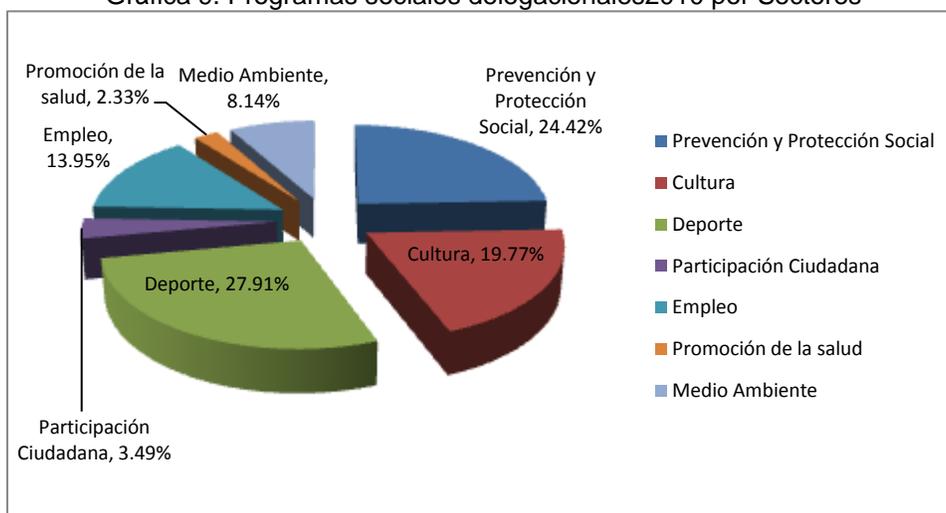
a/ Datos del INEGI 2005

b/ No se especifica en las reglas de operación la cantidad que se entrega a cada beneficiario, pero se obtiene al dividir el presupuesto del programa entre las metas físicas y entre los 12 meses, para obtener la cantidad mensual

Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación publicadas en las páginas electrónicas de las demarcaciones, y la Gaceta Oficial del Distrito Federal

La mayor parte de los programas sociales por sectores se destinaron a deporte, a diferencia de 2007 donde los de Prevención y Protección Social fueron los de mayor proporción, en 2010 éstos se ubicaron en segunda instancia; le siguieron los de cultura, empleo, medio ambiente y Participación Ciudadana

Gráfica 9. Programas sociales delegacionales 2010 por Sectores



Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación publicadas en las páginas electrónicas de las demarcaciones, y la Gaceta Oficial del Distrito Federal

En 2010 Milpa Alta presentó seis de los doce programas destinados a Empleo, le siguieron Tlalpan con dos, Tláhuac, Miguel Hidalgo, Iztapalapa y Coyoacán con un programa respectivamente. Sólo en Tlalpan e Iztapalapa son programas de apoyo a personas desempleadas. Siete de los 12 programas están dirigidos al sector rural y varían desde apoyo para la adquisición de semillas, hasta la organización de ferias para la comercialización. Los gobiernos delegacionales que más recursos canalizaron para programas sociales en este sector fueron Milpa Alta e Iztapalapa.

Cuadro 3. Recursos para programas sociales delegacionales de empleo 2010

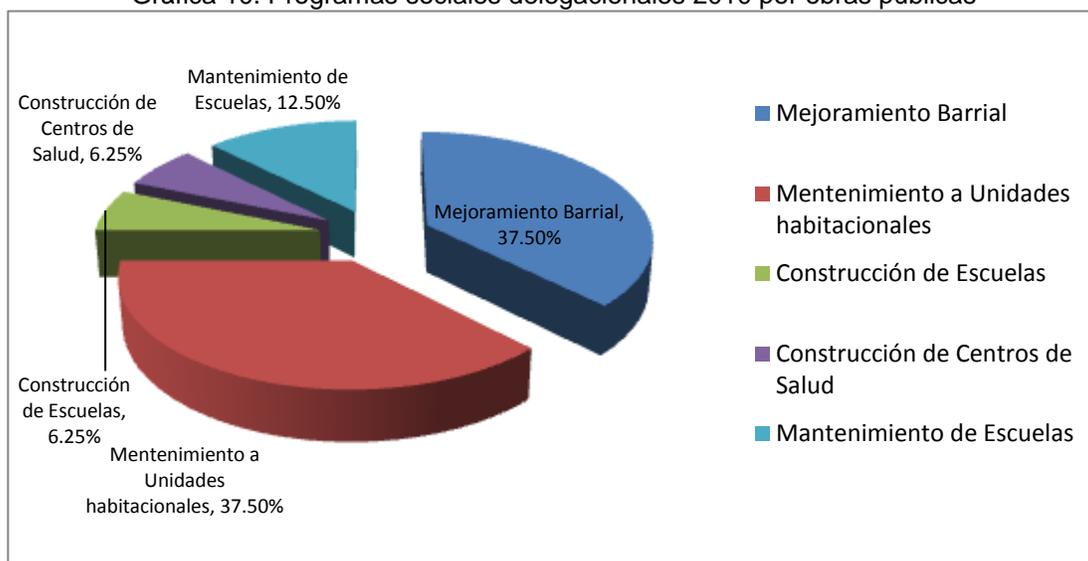
Coyoacán	525.000,00	0,42%
Iztapalapa	45.000.000,00	35,63%
Miguel Hidalgo	1.000.000,00	0,79%
Milpa Alta	58.131.200,00	46,03%
Tláhuac	6.500.000,00	5,15%
Tlalpan	15.145.000,00	11,99%
	126.301.200,00	100,00%

Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación publicadas en las páginas electrónicas de las demarcaciones, y la Gaceta Oficial del Distrito Federal

Diez de las dieciséis demarcaciones presentaron programas de desarrollo social dirigidos al Deporte. La demarcación que más programas ofrece en este rubro es Cuajimalpa con diez, le siguen Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Milpa Alta y Magdalena Contreras con dos programas cada una; Benito Juárez, Iztacalco, Tláhuac y Venustiano Carranza cuentan con un programa respectivamente. Tláhuac es la demarcación que más recursos destina con \$14,976,084.00 (catorce millones novecientos setenta y seis mil ochenta y cuatro pesos 00/100 m.n.).

Del total de programas sociales delegacionales destinados a obras públicas durante 2010, la mayoría fueron programas de mejoramiento barrial junto con los de mejoramiento a unidades habitacionales (a diferencia de 2007, donde estos últimos tuvieron menor presencia), siguiendo los de mantenimiento a escuelas, y hospitales, y finalmente los de construcción de centros deportivos y culturales. Esto es, se presentan más programas sociales destinados al mantenimiento que a la creación de infraestructura social.

Gráfica 10. Programas sociales delegacionales 2010 por obras públicas



Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación publicadas en las páginas electrónicas de las demarcaciones, y la Gaceta Oficial del Distrito Federal

Sólo dos gobiernos de las demarcaciones territoriales generaron programas sociales para los servidores públicos: Azcapotzalco con cinco programas relativos a condiciones de trabajo, y Tláhuac con un programa de capacitación. En Azcapotzalco se incluye dentro de programas de desarrollo social en programas de apoyo en equidad social, un apoyo al sindicato de la delegación por doscientos mil pesos.

Por otro lado en la delegación Tlalpan se diseñó un programa social dedicado a la Generación de ingresos en 2010.

Cabe señalar que el análisis previo se presentó con base en la clasificación descrita líneas arriba, sin embargo, es evidente que diversos programas sociales se ubican en dos o más de las “subcategorías” utilizadas para el presente estudio. Para evitar su “doble contabilidad”, cada programa se analizó desde una de éstas. Algunos ejemplos se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 4. Ejemplos de programas sociales 2010 con dos abordajes temáticos

Demarcación	Tipo de Programa	Nombre	Categoría	Subcategoría 1	Subcategoría 2	Presupuesto
Xochimilco	N/E	Estudios delegacionales de mastografías	Grupos etarios y/o vulnerables	Mujeres	Prevención y Protección Social	600.000,00
Azcapotzalco	Transferencia	Programa mujeres emprendedoras jefas de familia	Grupos etarios y/o vulnerables	Mujeres	Empleo	6.237.920,00
Coyoacán	Transferencia	Apoyo para la alimentación de adolescentes embarazadas menores de 18 años	Grupos etarios y/o vulnerables	Mujeres	Juventud	180.000,00
Iztacalco	Transferencia	Jóvenes en acción por Iztacalco (jóvenes en brigada por Iztacalco)	Grupos etarios y/o vulnerables	Juventud	Empleo	2.040.000,00
Cauhtémoc	Transferencia	Expertos en acción	Grupos etarios y/o vulnerables	Vejez	Empleo	768.000,00
Tlalpan	N/E	Otorgar ayudas a maestros jubilados	Grupos etarios y/o vulnerables	Vejez	Empleo	670.800,00

Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación publicadas en las páginas electrónicas de las demarcaciones, y la Gaceta Oficial del Distrito Federal

En general los programas sociales delegacionales en 2010 fueron destinados a grupos poblacionales, en la mayoría de los casos con apoyos escasos en cobertura; en el siguiente cuadro se presentan algunos ejemplos extremos que dan muestra de ello.

Cuadro 5. Ejemplos de programas sociales delegacionales 2010, que destinan pocos apoyos

Demarcación	Tipo de Programa	Nombre	Metas Físicas
Benito Juárez	Transferencia	Apoyo a maestros jubilados	13
Coyoacán	Transferencia	Apoyo a profesores pensionados y jubilados que brindan asesoría a menores en la realización de sus tareas escolares	25
Tlalpan	N/E	Promotores de cambio climático	33

Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación publicadas en las páginas electrónicas de las demarcaciones, y la Gaceta Oficial del Distrito Federal

En el año 2010, la mayoría de los programas sociales se destinaron a Grupos Etarios y/o Vulnerables y Sectores, a través de Transferencias directas; en menor proporción se diseñaron programas sociales para Obras Públicas e Infraestructura Social, y de manera marginal los destinados a la Generación de Ingresos; esta composición en los temas y tipos, muestra el énfasis en programas sociales acotados a la dotación de recursos monetarios.

Cuadro 6. Programas sociales Delegacionales 2010 por temas y tipos de apoyo

		Infraestructura Social	Servicio	Transferencia	N/E	Total general
Grupos etarios y/o vulnerables	Adultez	0	0	1	3	4
	Juventud	0	3	14	6	23
	Niñez	0	8	28	10	46
	Vejez	0	2	15	3	20
	Discapacidad	0	1	16	2	19
	Pobreza	0	3	6	3	12
	Mujeres	0	1	12	4	17
Obras públicas	Mantenimiento de escuelas	0	0	2		2
	Mejoramiento barrial	0	0	4	2	6
	Mantenimiento a unidades habitacionales	1	0	4	1	6
	Construcción de centros de salud	1	0	0	0	1
	Construcción de escuelas	1	0	0	0	1
Generación de ingresos	Microcréditos	0			1	1
Sectores	Medio ambiente	0	0	2	5	7
	Participación Ciudadana	0	1	1	1	3
	Prevención y Protección Social	0	11	4	6	21
	Empleo	0	0	8	4	12
	Cultura	0	6	8	3	17

	Deporte	0	11	10	2	23
Apoyo a servidores públicos	Capacitación	0	0	0	1	1
	Condiciones de Trabajo	0	0	0	5	5
	Total general	3	48	136	62	247

Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación publicadas en las páginas electrónicas de las demarcaciones, y la Gaceta Oficial del Distrito Federal

En 2010 se observó una disminución en el número de RO de programas sociales delegacionales publicados, así como en los montos presupuestales correspondientes.

Cuadro 7 Comparativo presupuesto de programas sociales 2009-2010

	RO 2009	Presupuesto 2009 (miles de pesos)	RO 2010	Presupuesto 2010 (miles de pesos)	Diferencia RO	Diferencia Presupuesto (miles de pesos)
TOTAL	350	\$1,085,977,197	247	\$855,191,743	-103	-\$230,785,454

Fuente: Informe sobre el proceso de aprobación de los programas sociales específicos que otorgan subsidios, apoyos o ayudas, realizado por el consejo de evaluación del desarrollo social del D.F.". EVALÚA-DF.

Los gobiernos de las demarcaciones publicaron en 2010, 247 Reglas de Operación, lo que representa un decremento del 29.42% respecto a 2009; mientras que en el presupuesto la disminución fue del 21.25%. Este decremento parece haber impactado en la disminución del número de programas sociales y en los montos presupuestales globales destinados a los programas de transferencias. También es probable que parte de la reducción del número de programas sociales se deba a las recomendaciones del Consejo de Evaluación de la Política Social del Distrito Federal, a las delegaciones evaluadas en 2008. Así, Álvaro Obregón redujo su número de programas: de nueve en el año 2009 a siete en 2010; Gustavo A. Madero, de 21 a 18; Iztapalapa, de 23 a 11; Miguel Hidalgo, de 21 a 7; y Tláhuac, de 20 a 10. Las otras demarcaciones territoriales, a excepción de Azcapotzalco y Benito Juárez, también disminuyeron su número de programas sociales en el año 2010 respecto a 2009. La relación presupuesto por programa,

en promedio aumentó en un 11.58%, esto es, decreció el presupuesto destinado a los programas sociales, pero estos disminuyeron en mayor proporción.

Cuadro 8. COMPARATIVO DE PROGRAMAS DELEGACIONALES Y PRESUPUESTO 2009 - 2010

Delegación	2009			2010		
	Presupuesto	No. Prog.	Relación Presupuesto / Programa	MONTO TOTAL	No. Prog.	Relación Presupuesto / Programa
Álvaro Obregón	\$16,118,307	9	\$1,790,923	\$24,662,728	7	\$3,523,247
Azcapotzalco	\$63,461,459	19	\$3,340,077	\$40,691,886	21	\$1,937,709
Benito Juárez	\$5,116,500	7	\$730,929	\$3,222,583	12	\$268,549
Coyoacán	\$98,911,791	14	\$7,065,128	\$77,404,057	6	\$12,900,676
Cuajimalpa	\$16,399,240	17	\$964,661	\$2,409,600	1	\$2,409,600
Cuauhtémoc	\$169,524,361	26	\$6,520,168	\$128,306,000	17	\$7,547,412
Gustavo A. Madero	\$114,428,315	21	\$5,448,967	\$65,968,871	18	\$3,664,937
Iztacalco	\$54,364,671	33	\$1,647,414	\$27,063,400	27	\$1,002,348
Iztapalapa	\$153,206,365	23	\$6,661,146	\$190,922,040	11	\$17,356,549
Magdalena Contreras	\$14,338,800	28	\$512,100	\$1,876,800	26	\$72,185
Miguel Hidalgo	\$17,014,818	21	\$810,229	\$25,534,716	7	\$3,647,817
Milpa Alta	\$84,639,402	25	\$3,385,576	\$80,985,545	18	\$4,499,197
Tláhuac	\$36,970,328	20	\$1,848,516	\$43,077,433	10	\$4,307,743
Tlalpan	\$154,877,483	57	\$2,717,149	\$87,197,805	42	\$2,076,138
Venustiano Carranza	\$61,181,085	14	\$4,370,078	\$35,676,500	9	\$3,964,056
Xochimilco	\$25,424,272	16	\$1,589,017	\$20,191,780	15	\$1,346,119
Total	\$1,085,977,197	350	\$3,102,792	\$855,191,743	247	\$3,462,315

Fuente: Informe sobre el proceso de aprobación de los programas sociales específicos que otorgan subsidios, apoyos o ayudas, realizado por el consejo de evaluación del desarrollo social del D.F.". EVALÚA-DF.

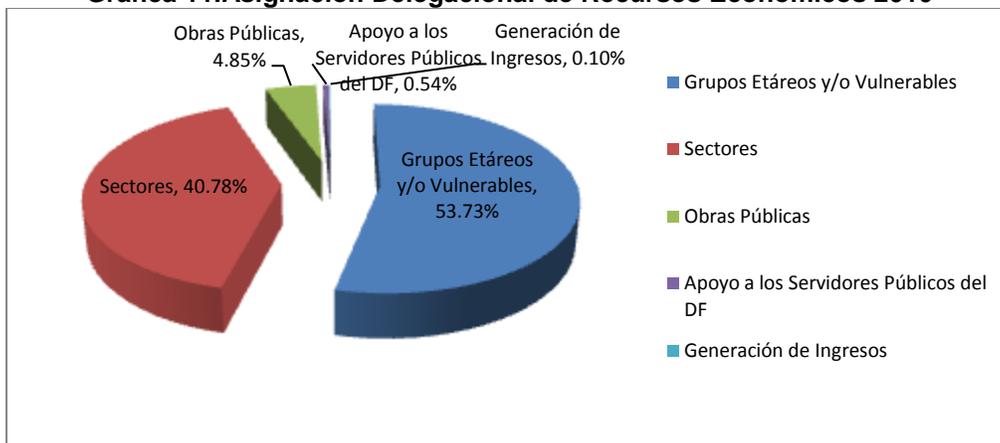
Un dato adecuado para relacionar la proporción *presupuesto por programa*, se refiere a las necesidades sociales por demarcación territorial. Al respecto, en el estudio "La pobreza, los hogares y la ocupación en el DF", Damián (2004), calcula niveles de pobreza, utilizando el Método de Medición Integrada de la Pobreza (con base en tres componentes: ingreso, tiempo y necesidades básicas insatisfechas), obteniendo la siguiente agrupación en función de los niveles de pobreza delegacional:

1. *Estrato de pobreza alta*: Milpa Alta, Xochimilco, Tláhuac e Iztapalapa
2. *Estrato de pobreza media*: Magdalena Contreras, Gustavo A. Madero y Tlalpan
3. *Estrato de pobreza media baja*: Álvaro Obregón, Venustiano Carranza, Iztacalco y Cuajimalpa
4. *Estrato de pobreza baja*: Cuauhtémoc, Azcapotzalco, Coyoacán, Miguel Hidalgo y Benito Juárez

Del primer grupo de delegaciones, incluidas en el “estrato de pobreza alta”, tres se encuentran por arriba del promedio de la relación presupuesto por programa: Iztapalapa, Milpa Alta y Tláhuac, además de situarse en los primeros lugares de esta relación; mientras que Xochimilco está por debajo del promedio y de la mayoría de las delegaciones en dicha relación. Son notorios también los casos de Coyoacán y Cuauhtémoc, que se localizan en el “estrato de pobreza baja”, y presentan la segunda y tercera relaciones más altas, presupuesto/programa, respectivamente.

La distribución de recursos fue similar a la temática, es decir la mayor parte se destinó en ese año (2010) a programas sociales relativos a Grupos Etarios y/o Vulnerables, le siguieron Sectores; estos dos rubros abarcan alrededor del 95% del total de presupuesto, y con participaciones menores están los programas sociales destinados a Obras Públicas, Servidores Públicos, y Generación de Ingresos.

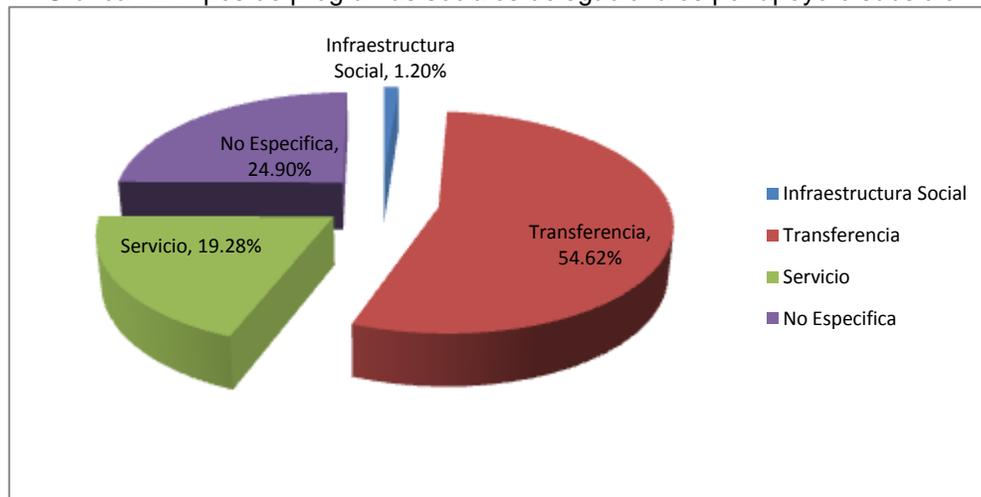
Gráfica 11. Asignación Delegacional de Recursos Económicos 2010



Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación publicadas en las páginas electrónicas de las demarcaciones, y la Gaceta Oficial del Distrito Federal

Para acceder a la publicación de los programas sociales en las páginas electrónicas de las delegaciones, es necesario ingresar por el ícono de “Transparencia”, específicamente al artículo 14 apartado XXI, donde se enuncia lo siguiente “*Sobre los programas de apoyo o subsidio deberá difundirse el diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso, así como los padrones de las personas beneficiarias. Programas de transferencia, Programas de servicios, Programas de infraestructura social y Programas de subsidio*”. Del total de programas sociales publicados en 2010, la mayoría se ubican en el rubro de transferencias, le siguen Servicios, y los de Infraestructura Social que tienen una participación mínima (es notorio también que alrededor de la cuarta parte de los programas sociales no se especifica este dato).

Gráfica 12. Tipos de programas sociales delegacionales por apoyo o subsidio



Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación publicadas en las páginas electrónicas de las delegaciones, y la Gaceta Oficial del Distrito Federal

Sin embargo, como se aprecia en el cuadro siguiente, los gobiernos de las demarcaciones territoriales, aplican tal clasificación de forma diferente

Cuadro 9. Ejemplo del mismo programa social delegacional con diferente clasificación de tipo de apoyo o subsidio

Demarcación	Tipo de Programa	Nombre	Categoría	Subcategoría 1	Presupuesto	Metas Físicas
Coyoacán	Infraestructura Social	Unidades Habitacionales de interés social	Obras Públicas	Mantenimiento a Unidades habitacionales	17.778.257,00	43.950
GAM	Transferencia	Mantenimiento a Unidades Habitacionales	Obras Públicas	Mantenimiento a Unidades habitacionales	3.000.000,00	N/E

N/E: No se especifica

Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación publicadas en las páginas electrónicas de las demarcaciones, y la Gaceta Oficial del Distrito Federal

Como es evidente, en el caso de Coyoacán, el Programa de Mantenimiento de Unidades Habitacionales, se ubica en Infraestructura Social, mientras que en la Gustavo A. Madero, en Transferencia.

A manera de colofón de los dos apartados recientes, correspondientes a los períodos de gobierno 2006-2009 y el actual (con base en el análisis de los programas sociales de los gobiernos delegacionales del año 2010), se aprecia la ampliación del marco normativo a través del Reglamento de la LDS, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y el capítulo 4000 del Código Financiero del Distrito Federal y por el trabajo realizado desde el Consejo de Evaluación de la Política Social del Distrito Federal, EVALÚA-DF, al realizar evaluaciones a programas sociales de diversas demarcaciones territoriales y análisis de las reglas de operación publicadas por los gobiernos delegacionales.

Respecto al proceso de ampliación institucional para el diseño, implementación y evaluación de los programas sociales delegacionales, se observa que

(...) la legislatura 2006-2009 estaba integrada por personas que ya tenían un nivel de experiencia delegacional muy alto, donde muchos habían sido directores generales de desarrollo social, muchos incluso habían sido jefes delegacionales y en consecuencia, cuando llegan a la asamblea 2006-2009,

ya tienen el panorama claro y empiezan a reestructurar las formas legales que permitan ir blindando los programas sociales (Rodríguez).

La consolidación de un marco normativo referente a los programas de desarrollo social delegacionales, por una parte ha permitido un mayor conocimiento de éstos para su evaluación y adecuación en términos de consistencia y coherencia técnicas, y en complemento, un mayor control sobre el uso de los recursos públicos. En la legislatura de la ALDF 2006-2009, se creó una subcomisión para el seguimiento de los programas sociales, tanto del gobierno central como de las delegaciones

En la Asamblea Legislativa hay una comisión de desarrollo social y en la legislatura pasada, se creó una comisión especial del uso de los programas sociales para que no fueran destinados para programas político-electorales, que impulsó el entonces diputado José Carlos Díaz Cuervo, de evaluación y seguimiento de programas sociales para que no se utilicen en programas electorales...y es donde empiezan a hacer todo esto de la transparencia, pero impulsado no desde el gobierno de la ciudad sino impulsado desde la Asamblea Legislativa, en función de que sabía de qué se trataba; entonces es ahí donde empieza a darse esa maduración de programas (Rodríguez).

A pesar del avance en el establecimiento de un marco normativo para el desarrollo de los programas sociales de las demarcaciones territoriales, queda pendiente la generación de mecanismos jurídicos y políticas adecuadas para su cumplimiento:

no hay cómo hacer efectivo o exigir tu derecho, las leyes sociales que se han creado se convierten en declaraciones de principios, son declaraciones de buena voluntad y textualmente la población dice tengo el derecho, pero cuando lo quieres ejercer resulta que no era así de fácil...y ese es el problema, a mí me parece que ese es el problema de fondo, tenemos sí muchas leyes, pero tenemos pocas acciones, pocas políticas públicas reales que las hagan efectivas; entonces, si hiciéramos un análisis del desarrollo social desde el ámbito legislativo diríamos que estamos cubiertos, pero cuando analizamos cualquiera de esas leyes nos encontramos que no tenemos cómo hacerla exigible, y lo único que sucede es que quedan supeditadas al gobernante en turno... porque esas leyes son imperfectas, no generaron el mecanismo para hacerlo y no lo generan porque políticamente es una decisión (Rodríguez).

Una valoración política adicional relativa a los programas sociales delegacionales del presente período, se refiere a la población objetivo de los mismos, específicamente su vinculación directa con los habitantes en el territorio. Esto es, los gobiernos de las demarcaciones tienen una relación directa y permanente con diversos grupos sociales, a través de sus acciones y políticas públicas, mientras que el gobierno central, genera estrategias identificables para la ciudadanía, de sus acciones y políticas respectivas. En el período de gobierno 2000-2006, los Programas Integrados Territoriales de Desarrollo Social, fueron la estrategia del Gobierno del Distrito Federal, y en la presente administración, se ha generado recientemente la “Red Ángel”¹⁰. Estas atenciones diversificadas por parte de los gobiernos de las demarcaciones territoriales y del central, se observan en el diseño de programas sociales, en este caso de los delegacionales, destinados a grupos similares a los que atiende el Gobierno del D.F., aunque de manera más acotada en términos cuantitativos: la cantidad de personas atendidas y los montos destinados, y de forma cualitativa: son focalizados poblacionalmente, o en algunos casos, territorialmente; se trata entonces de duplicidad de programas por parte de las delegaciones, pero con menor alcance de cobertura poblacional y presupuestal.

y creo que ahora lo que podemos empezar a observar desde el 2010 sobre todo desde la elección pasada es la rectificación o el intento por retomar el control de los programas del gobierno central, con la creación de la red Ángel, realmente el objetivo es, desde mi punto de vista, el objetivo tiene que ver con la rearticulación y reposicionamiento del gobierno central en el territorio, porque no tenía ningún vínculo con la comunidad a la cual le estaba dando el apoyo, porque esos apoyos ya estaban otorgados y entonces la gente que recibe el apoyo no tiene ningún nivel de corresponsabilidad con el gobierno central, porque ya recibían el apoyo, entonces se crea esta estructura de red Ángel que tiene como finalidad empezara decir aquí estoy: gobierno central (Rodríguez).

Conclusiones

¹⁰ Es el sistema de protección social permanente de articulación de programas sociales que cubren el derecho a la salud, la educación y la equidad en todas las etapas de la vida de las personas, implementado por el Gobierno del Distrito Federal.

Antes de 1997 las acciones en el ámbito social de los gobiernos delegacionales se limitaron a la generación y mantenimiento de *casas de la cultura y deportivos*; en el período 1997-2000, algunos gobiernos delegacionales territoriales, como Cuauhtémoc e Iztapalapa, iniciaron con el diseño e implementación de programas sociales, a partir de iniciativas tanto de la propia administración pública, como de grupos organizados de la sociedad civil.

En el período 2000-2006, se ampliaron en número y diversidad los programas sociales, a partir del desarrollo de algunas propuestas de los gobiernos delegacionales pero sobre todo desde la imitación de programas generados desde el gobierno central.

La generación y consolidación de un marco normativo para el desarrollo de las políticas sociales en general, y específicamente para las delegacionales, es un aspecto relevante en el período de análisis. La organización de los programas sociales, tanto en su estructura como en su seguimiento operativo y evaluación, ha permitido acceder a información para su análisis y generación de recomendaciones que posibiliten la conformación de estrategias de desarrollo social más allá de programas inconexos entre sí.

Una atribución relevante de los gobiernos de las delegaciones en materia de desarrollo social es la obligación de elaborar un Programa de Desarrollo Social, el cual tendrá que estructurarse de conformidad con lo mencionado en la LDS. Otras atribuciones son: mantener actualizado un diagnóstico de la problemática delegacional, elaborar las propuestas de solución y evaluar los programas de desarrollo social instrumentados. Tales obligaciones normativas no se han cumplido, como se evidenció con las evaluaciones realizadas por EVALÚA-DF en el año 2008.

Sin embargo, el establecimiento del marco normativo en torno a los programas sociales delegacionales han posibilitado cotejar, además del cumplimiento formal

que establecen los ordenamientos jurídicos, su funcionamiento a través de evaluaciones y estudios, particularmente los realizados por EVALÚA-DF desde el año 2008.

Como se expone en este capítulo, los programas sociales de los gobiernos de las demarcaciones territoriales no se diseñan con base en diagnósticos adecuados, lo que a su vez dificulta evaluar su eficiencia e impacto en el bienestar de la población. Los estudios y evaluaciones realizadas a los programas sociales se han dirigido al análisis de sus reglas de operación, diseño y operación, pero aún no al impacto en el bienestar de la población.

Se ha puesto de relieve en la atención de la problemática y demandas sociales de la Ciudad de México, el diseño e instrumentación de programas parciales y aislados, frente a la idea de construir políticas sociales integrales que articulen coherentemente principios, objetivos, metas, estrategias y recursos, y para cuya implementación, se desarrollen instituciones adecuadas a la promoción del desarrollo social.

Con los programas específicos se atienden objetivos particulares acotados. Se observa una tendencia a sustituir políticas, con programas puntuales, e incluso a confundir programas específicos con acciones o actividades sociales específicas y aisladas. La ausencia de los Programas delegacionales de Desarrollo Social, ejemplifica la falta de concreción de las políticas en el nivel de planeación de la política y origina su confusión y/o reducción con programas puntuales sin una estrategia definida.

Se constata una tendencia en el crecimiento asimétrico de los programas a favor de los programas de transferencias (monetarias o en especie) frente a los programas de servicios y de infraestructura social. La política social de las demarcaciones se ha reducido cada vez más a programas de transferencias: becas, apoyos, pensiones, etcétera, en demérito de la atención integral de las

problemáticas sociales por medio de acciones articuladas de prestación de servicios y operación de la infraestructura social.

Otro problema es que las coberturas de los múltiples programas sociales de los gobiernos de las demarcaciones, cuando se incrementan, lo hacen en detrimento del monto de los apoyos. Hay ejemplos de programas sociales específicos en los que en un primer año del programa, la beca fue de 250 pesos, el segundo año de 150 y el tercero de 100. Se aumenta el número de beneficiarios, pero se reduce el monto del apoyo o la transferencia, demeritando el impacto social que se puede alcanzar. Tal es el ejemplo de algunos programas de vivienda, en donde el monto de los créditos para el mejoramiento de vivienda en lote familiar ha ido reduciéndose en los últimos años.

Además existen programas que indican la población objetivo a la que van dirigidos sin señalar los criterios de identificación de la misma. Por ejemplo, un programa de transferencias monetarias en el que se señala como población objetivo a niños en situación de pobreza, no se les define, además de que tampoco se establece el procedimiento para seleccionarlos. Se está en presencia de programas con coberturas muy pequeñas, y programas que cuentan con criterios de selección de beneficiarios muy laxos.

Existen amplias desigualdades por grupo social de atención de acuerdo al tipo de programas y sus coberturas. Particularmente se observa escasa cobertura en la situación de los pueblos indígenas.

ANEXO: SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA, BASURA Y TRANSPORTE, EN LOS GOBIERNOS DELEGACIONALES

Cabe señalar que los gobiernos delegacionales dentro de sus programas de desarrollo social no contemplan servicios públicos relativos a los temas de agua y recolección de basura; estos rubros se ubican en servicios urbanos y los clasifican como se muestra a continuación:

	Servicio Urbano	Descripción
Agua Potable y Servicios Hidráulicos	Atención a falta de agua potable	Servicios que el Gobierno del Distrito Federal presta a todos los habitantes a través de las delegaciones políticas y/o el Sistema de Aguas de la Ciudad de México para atender los reportes presentados por escasez o deficiencia en el suministro de agua potable.
	Suministro en carros tanque o pipa	Servicios que el Gobierno del Distrito Federal presta a todos los habitantes a través de las delegaciones políticas con el fin de abastecer de agua potable a las colonias que no cuenten con el servicio o se encuentre suspendido
	Reparaciones de fugas de agua potable o residual tratada	Servicios que el Gobierno del Distrito Federal presta a todos los habitantes a través de las delegaciones políticas y/o el Sistema de Aguas de la Ciudad de México para llevar a cabo las acciones necesarias para detener fugas de agua potable y residual tratada
	Introducción de red secundaria de agua potable	Servicios que el Gobierno del Distrito Federal presta a todos los habitantes a través del Sistema de Aguas de la Ciudad de México y/o las delegaciones para la introducción, ampliación, verificación, clausura y mantenimiento de la red secundaria de agua potable.
	Introducción de red secundaria de drenaje	Servicios que el Gobierno del Distrito Federal presta a todos los habitantes a través del Sistema de Aguas de la Ciudad de México y/o las delegaciones para la ejecución de la introducción, ampliación y mantenimiento de la red secundaria de alcantarillado y drenaje.

	Mantenimiento a los componentes y accesorios de la red de drenaje secundaria	Servicios que el Gobierno del Distrito Federal presta a todos los habitantes a través del Sistema de Aguas de la Ciudad de México y/o las delegaciones para el mantenimiento de los componentes y accesorios de la red de drenaje y/o derivados en vías secundarias, tales como: coladeras pluviales, cajas de válvula, construcción de rejillas de piso, reconstrucción o sustitución de la red de drenaje y mantenimiento y reposición de tapas.
	Desazolve de drenaje	Servicios que el Gobierno del Distrito Federal presta a todos los habitantes a través del Sistema de Aguas de la Ciudad de México y/o las delegaciones para evitar y corregir anomalías que impidan el correcto funcionamiento del sistema de drenaje y alcantarillado.
Limpia	Servicio de limpia	Servicios que el Gobierno del Distrito Federal presta a todos los habitantes a través de las delegaciones políticas para la limpieza de la vía pública secundaria, a través de cualquiera de los siguientes servicios: barrido manual, barrido mecánico, limpieza de tiraderos clandestinos, retiro de animal muerto de la vía pública, retiro de cascajo y escombros por obras realizadas por la delegación y recolección de basura domiciliaria.
	Quejas y demandas relacionadas con los servicios de limpia	Servicio que prestan las delegaciones Políticas del Distrito Federal para recibir y atender las inconformidades y quejas por el funcionamiento de los servicios de limpia y/o recolección de basura, la conducta inadecuada de los trabajadores encargados de esta tarea y para informar de basureros clandestinos.
	“Triques”	Servicios que proporcionan las delegaciones para llevar a cabo las jornadas o programas denominados “fuera triques”, el cual hace recorridos por las delegaciones para recolectar enseres domésticos en desuso o inservibles, tales como colchones, estufas, refrigeradores, madera, muebles, escombros, llantas y aparatos electrónicos, entre otros, para su tratamiento y canalización para reutilizar.
	Recolección de árboles de navidad	Servicio delegacional temporal en coordinación con los servicios de limpia, para recolectar los árboles de navidad naturales desechados en los domicilios de la Ciudad de México durante los meses de enero y febrero, para su posterior tratamiento y reciclaje.

En el artículo 18 de la Ley de Aguas del Distrito Federal, se establecen como facultades de los gobiernos delegacionales:

- I. Ejecutar los programas delegacionales de obras para el abastecimiento de agua potable y servicio de drenaje y alcantarillado a partir de redes secundarias, conforme a la autorización y normas que al efecto expida el Sistema de Aguas;
- II. Prestar en su demarcación territorial los servicios de suministro de agua potable y alcantarillado que mediante acuerdo le otorgue el Sistema de Aguas, atendiendo los lineamientos que al efecto se expidan así como analizar y emitir opinión en relación con las tarifas correspondientes;
- III. Aplicar las disposiciones de su competencia establecidas en el Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos y el Programa para el Uso Eficiente y Ahorro del Agua;
- IV. Dar mantenimiento preventivo y correctivo a las redes secundarias de agua potable, drenaje y alcantarillado, conforme a la autorización y normas que al efecto expida el Sistema de Aguas, así como coadyuvar en la reparación de fugas;
- V. Atender oportuna y eficazmente las quejas que presente la ciudadanía, con motivo de la prestación de servicios hidráulicos de su competencia; y
- VI. Las demás que en la materia le otorguen esta ley y otros ordenamientos aplicables.

Como se aprecia, en materia de suministro de agua los gobiernos delegacionales tienen responsabilidad en la operación de la red secundaria hidráulica de la Ciudad de México, y de gestión ante el Gobierno del Distrito Federal; entre las acciones que realizan, establecidas en el Catálogo Único de Trámites y Servicios de las delegaciones, se encuentran:

- Atención a faltas de agua potable: servicios que el Gobierno del Distrito Federal presta a todos los habitantes a través de los gobiernos delegacionales y/o el Sistema de Aguas de la Ciudad de México.
- Suministro de agua en carros tanque o pipas: servicios que el Gobierno del Distrito Federal presta a todos los habitantes a través de los gobiernos delegacionales con el fin de abastecer de agua potable a las colonias que no cuentan con el servicio o se encuentre suspendido.
- Reparaciones de fugas de agua potable o residual tratada: servicios que el Gobierno del Distrito Federal presta a todos los habitantes a través de los gobiernos delegacionales y/o el Sistema de Aguas de la Ciudad de México

para llevar a cabo las acciones necesarias para detener fugas de agua potable y residual tratada.

- Introducción de red secundaria de agua potable: Servicios que el Gobierno del Distrito Federal presta a todos los habitantes a través del Sistema de Aguas de la Ciudad de México y/o los gobiernos delegacionales para la introducción, ampliación, verificación, clausura y mantenimiento de la red secundaria de agua potable.
- Introducción de red secundaria de drenaje: servicios que el Gobierno del Distrito Federal presta a todos los habitantes a través del Sistema de Aguas de la Ciudad de México y/o los gobiernos delegacionales para la ejecución de la introducción, ampliación y mantenimiento de la red secundaria de alcantarillado y drenaje.
- Mantenimiento a los componentes y accesorios de la red de drenaje secundaria: servicios que el Gobierno del Distrito Federal presta a todos los habitantes a través del Sistema de Aguas de la Ciudad de México y/o los gobiernos delegacionales para el mantenimiento de los componentes y accesorios de la red de drenaje y/o derivados en vías secundarias, tales como:
 - Coladeras pluviales (tapa, brocal, re nivelación o reconstrucción)
 - Cajas de válvula
 - Construcción de rejillas de piso
 - Reconstrucción o sustitución de la red de drenaje
 - Mantenimiento y reposición de tapas
- Desazolve de drenaje: servicios que el Gobierno del Distrito Federal presta a todos los habitantes a través del Sistema de Aguas de la Ciudad de México y/o los gobiernos delegacionales para evitar y corregir anomalías que impidan el correcto funcionamiento del sistema de drenaje y alcantarillado.

El servicio relativo a los residuos sólidos (basura), incluye i) la recolección y transportación a las estaciones de transferencia, ii) de éstas a las plantas de selección, y por último iv) al sitio de disposición final. Los gobiernos de las demarcaciones territoriales son responsables de las acciones señaladas en el primer inciso, mientras que la prestación del servicio del Gobierno del Distrito Federal se concentra en la operación de la infraestructura y del equipamiento

utilizado en el manejo y control de los residuos y desarrollo de programas intensivos para su mantenimiento y ampliación.

En el Programa de Gestión Integral para los Residuos sólidos del Distrito Federal¹¹, publicado el 13 de septiembre de 2010, se enuncia que las demarcaciones territoriales, en su conjunto recolectan 10,760 toneladas de residuos por día. El servicio de recolección en la Ciudad de México se lleva a cabo en 1,730 rutas con 2,485 vehículos que cubren en su recorrido 1,633 colonias (tabla 1).

Tabla 1. Número de rutas, colonias y parque vehicular

Delegación	Número de rutas	Número de vehículos	Número de colonias
Álvaro Obregón	150	213	257
Azcapotzalco	78	157	91
Benito Juárez	87	136	57
Coyoacán	76	141	140
Cuajimalpa	42	66	41
Cuauhtémoc	120	228	34
Gustavo A. Madero	222	309	244
Iztacalco	61	162	36
Iztapalapa	249	268	157
Magdalena Contreras	79	90	51
Miguel Hidalgo	188	179	81
Milpa Alta	75	55	12
Tláhuac	45	62	72
Tlalpan	125	145	243
Venustiano Carranza	92	186	70
Xochimilco	41	88	47
TOTAL	1,730	2,485	1,633

Fuente: Delegaciones Políticas del DF, 2009.

Fuente: Programa de Gestión Integral para los Residuos sólidos del Distrito Federal

Los resultados más eficientes en la recolección de basura se obtienen al utilizar vehículos con carga trasera: 55% del parque vehicular con que cuentan las delegaciones es de este tipo (porque se logra compactar los residuos y la altura de carga se mantiene), lo que representa menor número de viajes y de consumo de combustible.

¹¹<http://www.sma.df.gob.mx/rsolidos/03/local/03clave.pdf>

En el Programa de Gestión Integral para los Residuos sólidos del Distrito Federal anterior, se contempló la sustitución del parque vehicular y la recolección en dos fracciones: orgánica e inorgánica. Algunas delegaciones adquirieron vehículos de doble compartimento para realizar la recolección selectiva, de tal manera que actualmente se cuenta con 173, esto es, 8% del total.

El objetivo de las estaciones de transferencia es incrementar la eficiencia del servicio de recolección y, con ello, reducir el tiempo de traslado de los vehículos, así como disminuir el tiempo de descarga de los residuos. El Gobierno del Distrito Federal (GDF) cuenta con 13 estaciones de transferencia, ubicadas en puntos intermedios entre las diversas fuentes generadoras y el sitio de disposición final.

En la tabla 2 se muestra la cantidad de residuos transferidos por día en cada una de las estaciones de transferencia.

Tabla 2. Recepción de residuos en estaciones de transferencia

Estación de transferencia	Cantidad de residuos transferidos (ton/día)	Capacidad instalada Ton/turno
Álvaro Obregón	1,180	1,964
Azcapotzalco	1,289	4,418
Benito Juárez	308	1,473
Iztapalapa I (Iztacalco y Central de Abasto)	1,291	1,473
Coyoacán	1,412	1,473
Cuauhtémoc	890	2,618
Gustavo A. Madero	807	1,964
Iztapalapa II	1,252	1,636
Miguel Hidalgo	626	1,473
Milpa Alta	77	327
Tlalpan	543	1,964
Venustiano Carranza	709	1,473
Xochimilco	469	1,309
TOTAL	10,853	23,565

Fuente: Secretaría de Obras y Servicios, Dirección General de Servicios Urbanos, 2008.

Fuente: Programa de Gestión Integral para los Residuos sólidos del Distrito Federal

Como puede verse en la tabla 2, las estaciones de transferencia cuentan con una capacidad instalada para la recepción de los residuos mayor a la que actualmente reciben, con excepción de la Delegación Coyoacán, donde la cantidad de residuos transferidos diariamente se aproxima prácticamente a la capacidad instalada. Ésta se calcula bajo la condición de que los vehículos recolectores tengan una frecuencia de arribo distribuida homogéneamente durante el día; sin embargo, en la actualidad 80% de los viajes coinciden entre las 11:00 y las 14:00 horas, provocando saturación al ingresar a la estación de transferencia. Lo anterior plantea la necesidad de hacer una revisión de las estaciones de transferencia para evaluar la posibilidad de cambiar el uso de algunas, para utilizar menos estaciones con una mayor ocupación de su capacidad instalada y utilizar los espacios de las que cierran para gestionar los residuos con otras tecnologías.

En el artículo 9 de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, se plantea que para el cumplimiento de la presente Ley y los ordenamientos que de ella emanen, las delegaciones tendrán, además de las disposiciones contenidas en otros cuerpos legales, las siguientes facultades:

- I.- Procurar que la vialidad de sus demarcaciones territoriales, su infraestructura, servicios y elementos inherentes o incorporados a éstos, se utilicen adecuadamente conforme a su naturaleza, coordinándose en su caso, con las autoridades correspondientes para lograr este objetivo;
- II.- Mantener la vialidad libre de obstáculos u objetos que impidan, dificulten u obstaculicen el tránsito vehicular y peatonal, excepto en aquellos casos debidamente autorizados;
- III.- Autorizar el uso de las vías secundarias para otros fines distintos a su naturaleza o destino, cuando sea procedente, en los términos y condiciones previstas en las normas jurídicas y administrativas aplicables;
- IV. – Conformar y mantener actualizado un registro de las autorizaciones y avisos de inscripción para el uso de la vialidad, cuando conforme a la normatividad sea procedente;
- V.- Conformar y mantener actualizado un inventario de los servicios, infraestructura y demás elementos inherentes o incorporados a la vialidad, vigilando que en su caso, cuenten con las autorizaciones o avisos necesarios para el efecto;
- VI.- Colocar, mantener y preservar en estado óptimo de utilización, la señalización y la nomenclatura de la vialidad de sus demarcaciones territoriales;
- VII.- Instaurar, substanciar, resolver y ejecutar los procedimientos administrativos derivados del ejercicio de sus facultades relacionadas con la vialidad;

- VIII.- Aplicar en el ámbito de sus facultades las sanciones previstas en el presente ordenamiento previo cumplimiento del procedimiento legal correspondiente;
- IX.- Previo estudio de necesidades, otorgar permisos hasta por tres años, para prestar el servicio de transporte de personas en bicicletas adaptadas dentro de su demarcación y llevar un padrón de los mismos;
- X.- Realizar todas aquellas acciones tendientes a que el servicio de transporte de personas en bicicletas adaptadas, además de llevarse con eficacia y eficiencia, garanticen la seguridad de los usuarios, peatones y los derechos de los permisionarios;
- XI.- Actualizar permanentemente el padrón de los permisionarios de transporte de personas en bicicletas adaptadas, así como, sanciones, representantes, conductores, y los demás que sean necesarios a juicio de la Delegación;
- XII.- Regular la publicidad en las bicicletas adaptadas que prestan el servicio de transporte de personas, de conformidad a la presente Ley y demás disposiciones jurídicas y administrativas aplicables;
- XIII.- Crear Comités de Transporte y Vialidad, como canal de captación, seguimiento, atención de las peticiones y demandas ciudadanas, su funcionamiento y conformación se establecerá en el Reglamento correspondiente;
- XIV.- Emitir Visto Bueno para la aprobación de bases, sitios y lanzaderas de transporte público, en las vías secundarias de su demarcación;
- XV.- Realizar la inspección, verificación y vigilancia del servicio de transporte de personas en bicicletas adaptadas, imponer las sanciones establecidas en la Normatividad aplicable y substanciar y resolver los procedimientos administrativos para la prorroga, revocación, caducidad, cancelación y rescisión de los permisos, cuando proceda conforme a la Ley y disposiciones reglamentarias;
- XVI.- Remitir en forma mensual a la Secretaría las actualizaciones para la integración del Padrón de Estacionamientos Públicos, con el número de Declaraciones de Apertura Presentadas y las sanciones que en su caso hayan sido aplicadas.

Como se aprecia, el campo de acción de los gobiernos delegacionales está delimitado en materia de transporte, al registro y control de la infraestructura vial de cada demarcación territorial; el transporte que regulan directamente es el de los “bici-taxis”. Además los gobiernos delegacionales, a través del Catálogo Único de Trámites y Servicios (localizado en sus páginas electrónicas), informa los requisitos y lugares para realizar trámites de licencia, verificación vehicular y pago de tenencia.

Fuentes consultadas,

Documentos

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Informe sobre el proceso de aprobación de los programas sociales específicos que otorgan subsidios, apoyos o ayudas, realizado por el consejo de evaluación del desarrollo social del D.F.". EVALÚA-DF

Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

Entrevista

Secretario Técnico del Comité de Estudios y Estadística, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal 2009-2012. Encargado del Área de Evaluación y Seguimiento de Programas Prioritarios, de la delegación Cuauhtémoc en el período 2000-2006.

Páginas electrónicas

<http://azcapotzalco.df.gob.mx/inicio/>

<http://www.coyoacan.df.gob.mx/>

<http://www.cuauhtemoc.df.gob.mx/>

<http://www.cuajimalpa.df.gob.mx/>

<http://www.dao.gob.mx/>

<http://www.delegacionbenitojuarez.gob.mx/>

http://www.evalua.df.gob.mx/info/2009/guia_reglas_2009.pdf

<http://www.gamadero.df.gob.mx/>

<http://www.iztacalco.df.gob.mx/>

<http://www.iztapalapa.gob.mx/index1.html>

<http://www.mcontreras.df.gob.mx/>

<http://miquelhidalgo.gob.mx/>

<http://www.milpa-alta.df.gob.mx/>

http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/Programa_General_de_Developmento_DF_010607c.pdf

<http://www.sma.df.gob.mx/rsolidos/03/local/03clave.pdf>

<http://www.tlahuac.df.gob.mx/>

<http://www.tlalpan.gob.mx/web/>

<http://www.vcarranza.df.gob.mx/>

<http://www.xochimilco.df.gob.mx/>

Nota: Las páginas electrónicas de las delegaciones se consultaron entre Agosto y Noviembre 2010